

试论双重国籍政策兴起的深层原因

刘国福*

内容摘要:由于国家主权的不可侵犯和各国国籍政策的固有差异,双重国籍现象必然存在,难以彻底消除。双重国籍政策兴起有着非常复杂的原因,维护国家利益、保障国籍权、扩大本国政治参与人群、区域一体化进程等推动着双重国籍政策的兴起。此外,效忠冲突概率降低,担任公职冲突、服兵役冲突、外交保护和领事服务冲突、向国家求偿冲突等问题得到妥善解决,也促使双重国籍政策兴起。双重国籍政策兴起,预示着超国家趋势,可能最终导致作为传统政治实体的民族国家的衰落。我国作为单一国籍政策国家,不宜过早放弃单一国籍政策,也不宜绝对排斥双重国籍政策,而应循序渐进地推进双重国籍政策。

关键词:国籍 双重国籍 单一国籍 国籍法 移民法

双重国籍改变国家的人口构成和管辖,影响国际关系的发展,是国家绕不过去的重要问题之一。^①目前,有关双重国籍政策的研究成果主要集中于分析双重国籍产生的原因,探讨双重国籍政策的历史发展,^②论述双重国籍政策的影响,^③极少论证双重国籍政策兴起的深层原因这一双重国籍政策的基础性和根本性问题。研究双重国籍政策兴起的深层原因,聚焦推动因素、障碍消除和成本收益,是研究双重国籍政策的崭新视角,有助于洞悉双重国籍政策的根源,助力单一国籍政策国家寻求应对双重国籍政策冲击的最佳策略。

一、双重国籍政策的兴起

目前,多数国家实施双重国籍政策,国际组织和区域组织倡导双重国籍政策,导致双重国籍政策呈现由兴起到保持扩展态势。

* 北京理工大学法学院教授。

① 参见李浩培:《国籍问题的比较研究》,商务印书馆1979年版,第211-213页;李双元、蒋新苗主编:《现代国籍法》,武汉大学出版社2016年版,第13页。

② 参见王全:《国际法视域下双重国籍问题研究》,安徽大学出版社2021年版,第1-50页。

③ 参见肖永平、郭明磊:《论国籍观念的演进与国籍法的变革》,《法学评论》2007年第6期,第66页。

(一)多数国家实施双重国籍政策

一般而言,双重国籍政策是指承认本国公民具有其他国家国籍和外国人具有本国国籍的政策,反之则为单一国籍政策。根据 1930 年《关于双重国籍某种情况下兵役义务的议定书》第 1 条、1997 年《欧洲国籍公约》第 2 条,双重国籍是指自然人具有两个或两个以上的国籍。双重国籍又称双重公民身份,产生的原因主要是出生、婚姻、被收养、归化、国家继承等。一个自然人具有双重国籍可能自知或者不自知,有意或者无意。承认双重国籍包括明示承认和默示承认两种形式。其中,明示承认双重国籍包括完全承认、对等承认和有限承认,分别为不附加条件,以两国相互承认为条件,以婚姻、高技能、未成年、在境外、特定国家国籍等情形为条件。默示承认双重国籍则表现为取得本国国籍不要求放弃原国籍,取得外国国籍不要求放弃本国国籍。

第二次世界大战前,双重国籍零和特征明显,个人必须从多个国籍中选择单一国籍,具有一国国籍,就不能具有其他国家国籍。很多欧洲国家实施单一国籍政策,不批准移民取得住在国国籍时退出原国籍,也不解除其公民义务。

第二次世界大战后,和平与发展成为世界主题,国际化成为趋势,人口老龄化严重,人才迁徙常态化,国家需要增强对人口、人才的吸引力,移民需要保持与祖籍国、住在国的联系,国际范围内对双重国籍的需求越来越强烈。跨国主义理论方兴未艾,对双重国籍政策产生重要影响,推动采用双赢方式确定国籍,不要求个人从多个国籍中选择单一国籍,允许个人具有一国国籍,还可以再具有其他国家国籍。^①

2007 年,德国移民学者 Thomas Faist 认为,世界上一半以上的国家,包括移民输出国和移民输入国,实施双重国籍政策。^②2012 年,根据对 134 个国家宪法文本的统计,有 47 个、28 个国家分别在宪法中规定了明示、默示双重国籍,分别占总数的 35%、21%,合计占总数的 56%。^③根据有关学者 2013 年对联合国世界人口数据库 197 个国家的统计分析,有 108 个、37 个国家分别实施明示、默示双重国籍政策,分别

^① 参见李明欢:《国际移民政策研究》,厦门大学出版社 2011 年版,第 364 页。

^② See Thomas Faist & Peter Kivisto, *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship 1* (Palgrave Macmillan 2007).

^③ 参见朱福惠:《世界各国宪法文本汇编(欧洲卷)》,厦门大学出版社 2013 年版,第 1—623 页;朱福惠:《世界各国宪法文本汇编(亚洲卷)》,厦门大学出版社 2012 年版,第 1—953 页;朱福惠:《世界各国宪法文本汇编(美洲、大洋洲卷)》,厦门大学出版社 2015 年版,第 1—1244 页。

占总数的55%、19%,合计占总数的74%。^①截至2023年4月,美国、加拿大、澳大利亚等传统移民国家,德国、西班牙、日本、韩国等非传统移民国家都实施双重国籍政策。除发达国家外,印度、土耳其、俄罗斯、巴拉圭等新兴国家、发展中国家也实施双重国籍政策。

(二)国际组织和区域组织倡导双重国籍政策

一些国际组织和区域组织倡导双重国籍政策,推动国籍政策从单一国籍政策向双重国籍政策发展。1993年《欧洲关于减少多重国籍与多重国籍下兵役义务公约》第二议定书和1997年《欧洲国籍公约》倡导承认双重国籍原则。1997年《欧洲国籍公约》第16条规定:如果要求放弃或者丧失他国国籍是不可能的或者不合理的,缔约国不得以放弃或者丧失他国国籍作为取得或者保留本国国籍的先决条件。1994年《阿拉伯国家人权宪章》第24条规定:不得剥夺任何人的原始国籍。没有法定有效原因,不得否定任何人取得另一国籍的权利。

一些国际组织和区域组织倡导在国家继承、少数群体情况下实施双重国籍政策,保护国家继承下人员、少数群体的权益,预防冲突,缓解矛盾,增进社会安定和谐。2000年《关于国家继承涉及的自然人国籍问题》(联合国大会第55/153号决议)第11条第1款规定:在有关的人有资格取得两个或者多个有关国家国籍的情形下,有关国家应当考虑该人意愿。2006年《欧洲关于避免在国家继承方面出现无国籍状态的公约》第2条规定:“具有被继承国家国籍者因国家继承成为或者将成为无国籍人,有权获得有关国家国籍。”2008年2月,联合国人权理事会少数群体问题独立专家麦克杜格尔在《增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利,包括发展权》报告中,促请缔约国允许双重或者多重国籍。^②

一些国际组织和区域组织倡导存在出生、婚姻事实时实施双重国籍政策,尊重和保障个人身份自主,实现父亲与母亲国籍平等、本人与配偶国籍平等。^③1997年《欧洲国籍公约》第14条第1款规定:“缔约国应允许:(a)如果儿童因出生自动获得了多重国籍,可保留这些国籍;(b)如果国民因婚姻关系自动地取得了他国国籍,可拥有该外国国籍。”另外,实施单一国籍政策,至少不能仅根据父亲国籍确定子女国

① 参见李安山等:《双重国籍问题与海外侨胞权益保护》,江苏人民出版社2016年版,第2页。

② 参见2008年联合国人权理事会少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔的报告:《增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利,包括发展权》第86段,A/HRC/7/23。

③ 参见林萌:《涉外夫妻财产关系中的动态法律冲突与解决路径》,《武大国际法评论》2021年第3期,第76页。

籍。2011 年,消除对妇女歧视问题委员会在《关于〈消除对妇女一切形式的歧视的公约〉津巴布韦报告书的结论性意见》中指出,禁止双重国籍不得导致儿童的国籍仅根据父亲国籍确定。^①2013 年,联合国人权事务高级专员办事处在《关于在涉及国籍问题上对妇女歧视包括对儿童影响的报告》中建议,对由不同国籍父母所生子女、与外国人结婚并在其配偶国家定居并表示希望在不丧失原来国籍的情况下取得配偶国籍者,承认其双重国籍。^②2014 年,消除对妇女歧视委员会在《关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议》第 63 段指出:考虑准许与外籍男子结婚的妇女以及此种结合所生的子女拥有双重国籍,尤其是在规定单一国籍的法律制度可能导致无国籍状态的情况下。

(三)双重国籍现象难以彻底消除

各国国籍法不同,导致取得国籍规则不同。因此,双重国籍现象必然存在,难以彻底消除。出生、婚姻、被收养、归化、国家继承等国籍取得规则的不同,使得个人可以适用两个及两个以上的国籍取得规则,取得两个及以上国家的国籍,成为双重国籍人。虽然根据国家管辖权原则,一国有权不承认本国公民具有的其他国家国籍在本国的法律效力,不赋予具有其他国家国籍的本国公民在本国的外国人法律地位。但是根据国家主权原则,立法和执法是国家主权事务,一国无权干预其他国家制定和实施国籍法、取得国籍规则,也无权对取得或丧失外国国籍进行规定。一国无权否定其他国家根据其国籍法赋予本国公民国籍的合法性,改变本国公民具有的其他国家国籍在本国以外国家的法律效力,也无权解除具有其他国家国籍的本国公民在本国以外国家的其他国家公民法律地位。因此,无论承认双重国籍与否,双重国籍都事实存在。

具有双重国籍的人数可能难以完全理清,因为法律和事实双重国籍并存。为保护个人信息、免受不利影响,很多双重国籍人不会主动说明其具有双重国籍。移民在住在国居住时间越长,他们说明具有双重国籍的意愿越低。移民第二代、第三代及未成年迁徙者说明具有双重国籍的意愿更低。1962 年,牙买加承认双重国籍,所有人合法拥有双重国籍。但是,至 1996 年,只有 16% 牙买加裔加拿大人说明

① See Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Zambia, CEDAW /C/ZMB/CO/5-6, 29 July 2011.

② 参见联合国人权事务高级专员办事处 2013 年《关于在涉及国籍问题上对妇女歧视包括对儿童影响的报告》,联合国大会人权理事会第 23 届会议议程项目 2 和 3, A/HRC/23/23。

具有加拿大国籍和牙买加国籍。^①

另一方面,由于缺少国籍法专业知识和主观认识等原因,一些单一国籍人错误地认为具有双重国籍,误报具有双重国籍,致使统计的双重国籍人数也不准确。1992年,意大利承认双重国籍,但1991年,4.8%归化加拿大的意大利人说明具有双重国籍。^②

关于双重国籍的数据非常匮乏。双重国籍国家难以与所有国家相互通报双重国籍人数,而且人人享有变更国籍权,以致政府无法掌握准确的双重国籍人数。各国移民部门、统计部门很少统计、公布双重国籍人数。联合国移民署、国际劳工组织、联合国难民署等国际组织没有发布双重国籍人的准确数据,因为他们的数据往往来自其成员。加拿大是少有的统计、公布双重国籍人数的国家。1977年,加拿大承认双重国籍。1981年至今,加拿大进行人口普查时要求被普查者说明具有的加拿大国籍和其他国籍。2016年,146万人在加拿大人口普查中说明具有加拿大国籍和其他国籍,占总人口的4.7%。2021年,370万人在加拿大人口普查中说明具有加拿大国籍和其他国籍,占总人口比例升至9.7%。^③

二、双重国籍政策兴起的主要推动因素

双重国籍政策兴起有着非常复杂的原因,维护国家利益、保障国籍权、扩大本国政治参与人群、推动区域一体化进程等推动着双重国籍政策兴起。

(一)维护国家利益

维护国家利益,提升国际竞争力,处罚犯罪分子,是双重国籍政策兴起的关键推动因素。

实施双重国籍政策,能够在与其他国家争夺人口资源时保持主动。双重国籍政策首先出现在美国、加拿大、澳大利亚等发达国家,为抵消这些国家的双重国籍政策给本国带来的不利影响,德国、英国、法国等其他发达国家,以及印度、土耳其、巴拉圭等发展中国家也实施双重国籍政策。相比于早先实施双重国籍政策的国家,如果

① See Peter J. Spiro, *At Home in Two Countries, the Past and Future of Dual Citizenship* 1 (New York University Press 2016).

② See Donald M. Kerwin, *Dual Citizenship and Nationality*, *The Encyclopedia of Global Human Migration* 100 (Blackwell Publishing Ltd 2013).

③ See Statistics Canada, *2016 Census of Population, Statistics Canada Catalogue no. 98-400-X2016215. Overview of Canadian Citizenship in 2021*. Statistics Canada, *Census of Population, 2021*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/11-627-m/11-627-m2022070-eng.pdf?st=dh32h424>, visited on 8 December 2022.

其他国家不实施双重国籍政策,可能会在国际竞争中处于劣势,特别是争夺人口资源时难以吸引海外智力、资本和留住国家所需要的境内外国人。

(二)保障国籍权

保障国籍权是双重国籍政策兴起的重要推动因素。第二次世界大战后,国际范围内越来越强调保障人权,实现人人平等。国际社会普遍认可国籍权,1948年《世界人权宣言》第15条规定:(1)人人有权享有国籍;(2)任何人的国籍不得被任意剥夺,亦不得否认其改变国籍的权利。国籍权包括取得国籍权、变更国籍权、保留国籍权等。取得国籍权是指人人有权取得至少一国国籍、平等取得国籍,国家应不任意拒绝国籍申请、消除出生登记障碍。变更国籍权是指人人有权变更国籍和放弃国籍,国家应便利紧密联系和处于困境人员入籍、便利紧密联系前公民复籍。保留国籍权是指人人有权不被任意剥夺国籍,国家应防范、补救任意剥夺国籍,有权不被任意剥夺国籍等。^①

(三)扩大本国政治参与人群

除保障人权外,扩大本国政治参与人群也是双重国籍政策兴起的重要推动因素。政治参与不仅适用于本国公民,也适用于外国人。在境内工作、居留、缴税的外国人希望享有与本国公民一样的政治参与权,缩小外国人与公民之间的政治参与权差距符合民主政治发展的方向。由于很多国家不接受在境内工作、居留、缴税的外国人与本国公民享有一样的政治参与权,双重国籍成为一种替代性选择,也是扩大本国政治参与人群的一种方式。

实施双重国籍政策,有助于赢得双重国籍选民的支持,反之也会遭到他们的反对,在政治选举中付出代价。双重国籍政策赋予双重国籍人得到多个国籍国赋予的权利、自由和便利,在代议制体制下,能够取得双重国籍的人士很难在选举中支持主张单一国籍政策的政治候选人。美国、加拿大、德国、奥地利、乌克兰等国家的政治家们主张双重国籍政策或者刻意不提及单一国籍政策。

(四)推动区域一体化进程

推动区域一体化进程需要双重国籍政策,通过双重国籍可以在国家公民与区域公民之间架起桥梁,将国家引向国家联盟,为国家带来超国家的权力扩张。双重国

^① 参见刘国福:《试论国际法上国籍权与国籍主权的互动》,《法学评论》2021年第4期,第173页。

籍是拟制欧盟公民的重要一环,推动形成欧洲政治和民族共同体。^①1992年《欧洲联盟条约》确立了欧盟公民身份,欧盟公民有权在国籍国之外的其他欧盟国家举行的城市或者欧洲议会选举中投票或者成为候选人,有权在欧盟之外通过任何欧盟国家的外交或者领事机构获得保护,也有权向欧洲调查员和欧洲议会提出请求,以及在欧盟范围内自由迁徙。

三、双重国籍政策兴起障碍的基本消除

除维护国家利益、保障国籍权、扩大本国政治参与人群、推动区域一体化进程等推动因素外,双重国籍政策兴起还得益于有关障碍的基本消除,主要包括效忠冲突概率偏低,担任公职冲突、服兵役冲突、外交保护和领事服务冲突、向国家求偿冲突、权利义务背离等问题得到了一定程度的解决。

(一)效忠冲突概率偏低

双重国籍产生效忠冲突主要表现在担任公职、服兵役、选举等方面,只有在双重国籍人需要对两个国籍国同时尽效忠义务,而两个国籍国又互为敌国时,才会发生,因此这种情形很少出现。由于复杂的个人、家庭、祖籍国、住在国等因素,双重国籍政策并不都转换为实际取得双重国籍的事实。在双重国籍政策国家,真正采取行动取得双重国籍的人数远远低于政策上有权取得双重国籍的人数。1998年,墨西哥将双重国籍适用范围扩大到生活在海外的墨西哥人。根据2000年美国人口普查统计,200多万墨西哥出生且归化美国的人有权恢复墨西哥国籍,但是只有很少一部分符合条件的墨西哥人前往墨西哥驻美国使领馆提交恢复国籍申请和支付申请费。根据墨西哥外交部估计,2000—2003年,只有3万名前墨西哥公民恢复了墨西哥国籍。^②2003年1月,印度承认双重国籍,允许美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡和马来西亚等7个国家的海外印度人申请印度国籍。2005年,到加拿大访问的印度高级代表团的一位官员报告称,35万名在多伦多居住的印度裔人中只有约500人具有双重国籍。^③

和平与发展成为世界主题,这也减少了两个国籍国为敌国的可能。即使为敌国,如今效忠义务的排他性已不再是全方位的,而是转变为有选择性地存在,即国家

① See Leonie Huddy, Alessandro Del Ponte & Carlin L. Davies, Nationalism, Patriotism, and Support for the European Union, 42 Political Psychology 995-1017 (2021).

② See Hector Gutierrez, U.S. Citizenship 'Si' Double, Thanks to Mexico's Offer, Rocky Mountain News, 16 April 2003.

③ See Sharda Prasad, Few Bites for Dual Citizenship Deal, Toronto Star, 19 January 2005.

在国籍效忠义务的内核部分保留排他性,而在非内核部分酌情弱化或放弃,并借此服务于特定的国家政策。^①另外,双重国籍人在需要对两个敌对国籍国尽效忠义务时,往往趋利避害,自发地切割与某个国籍国的联系,主动避免效忠冲突。

(二)担任公职冲突的解决

双重国籍产生的担任公职冲突,在实践中一般可以由国内法设立主动选择规则、被动选择规则解决,比较简单易行。主动选择规则是指双重国籍人担任本国公职,必须放弃外国国籍,否则,承担撤销本国公职的法律责任。主动选择规则限制双重国籍人担任本国公职,确定“公职”的范围、级别,以及放弃外国国籍程序。1901年《澳大利亚宪法》第44条规定:具有任何他国国籍的公民,竞选国会议员,须于国会提名前放弃他国国籍。2005年《伊拉克宪法》第18条第4款规定:伊拉克人可以具有双重国籍,若担任高级、安全或者元首职位,必须放弃其他国籍。

被动选择规则是指双重国籍人担任外国公职,必须放弃本国国籍,否则,承担撤销本国国籍的法律责任。被动选择规则限制双重国籍人担任外国公职,确定“公职”的范围、级别及剥夺国籍程序。相对于限制双重国籍人担任本国公职,限制双重国籍人担任外国公职的情况难以及时掌握和管理,处理起来更加被动。1950年《日本国籍法》(1984年修正)第16条规定:国民宣誓选择日本国籍后,未放弃外国国籍,且自愿从事该国公职者,如果法务大臣认定从事该公职显然违反国籍选择目的,可以宣告该国民丧失国籍。1957年《马来西亚联邦宪法》(2022年修正)第25条第1A款规定:如果联邦政府确信公民未经批准接受了任何外国政府及其下属机构的职务、职位、聘用,或者为其服务或者执行任务,且接受此类职务、职位、聘用须以效忠宣誓、保证或申明为条件,可以剥夺其国籍。

(三)服兵役冲突问题的解决

双重国籍产生的服兵役冲突问题,可以通过多边公约、双边条约解决。为解决因双重国籍产生的服兵役冲突,国际社会制定了1930年《关于双重国籍某种情况下兵役义务的议定书》、1963年《欧洲减少双重国籍和双重国籍下兵役义务公约》等国际文件和区域文件,确定了只要求履行其中单一国籍国的兵役义务的解决规则。双边条约是解决因双重国籍产生的服兵役冲突的重要方式之一,一些国家通过协商签订双边条约,解决因双重国籍产生的服兵役冲突。1959年《以色列和法国关于具有

^① 参见张磊:《承认双重国籍趋势下对效忠义务的反思》,《法学》2021年第1期,第132页。

双重国籍人服兵役的条约》第2条第1款规定:居住在两缔约国之一国的双重国籍人,必须按要求在其18岁时永久居留的国家服兵役。

(四)外交保护和领事服务冲突的解决

双重国籍产生的外交保护和领事服务冲突,可以通过多边公约、双边条约解决,有成熟的国际经验供参考。不向双重国籍人提供外交保护和领事服务是解决外交保护和领事服务冲突的基本规则。^①国际联盟1930年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》允许双重国籍国中的单一国籍国提供外交保护。第4条规定:国家对于兼有另一国国籍的本国国民不得违反该另一国而施以外交庇护。随着对外交保护和领事服务的高度重视,立法和实践逐渐松动了不向双重国籍人提供外交保护和领事服务规则,提供外交保护和领事服务的国家从双重国籍国的其中一个国籍国扩展到了两个或多个国籍国。2008年《外交保护》(联合国第62/67号决议)允许双重国籍国的所有国家提供外交保护。《外交保护》第6条规定:双重或者多重国籍国民的任一国籍国可针对该人不属于其国民的国家行使外交保护。两个或者多个国籍国可为具有双重或者多重国籍的国民共同行使外交保护。

解决双重国籍产生的外交保护和领事服务冲突,还可以通过国内法律规定,例如,规定不向正在履行其他国家公民义务、不持本国护照入境的双重国籍人提供外交保护和领事服务,比通过多边公约、双边条约解决更主动和易于实施。美国国务院指出,具有双重国籍的美国公民在另一国籍国担任政务岗位公职、服兵役担任军官,可能失去公民身份,不再向其提供外交保护和领事服务。^②

(五)向国家求偿冲突的解决

解决双重国籍产生的向国家求偿冲突,经过很多案件的积累,确立了通常规则和特别规则。通常规则是指一国籍国不可以为有双重国籍的公民向另一国籍国提出求偿。特别规则是指如果能够证明双重国籍具有的本国国籍是有效国籍、主要国籍,则可以提出求偿。依据1930年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》第4条规定,一国籍国不得为有双重国籍的公民针对另一国籍国提出求偿。1898年Alexander案、1930年Honey案的仲裁裁决支持了这一立场。1949年,在对联合国勤

^① 参见许育红:《领事保护华侨海外权益若干问题的实证研究》,《武大国际法评论》2014年第1期,第314页。

^② See The US Government, Renounce or Lose Your U.S. Citizenship, <https://www.usa.gov/renounce-lose-citizenship>, visited on 17 January 2023.

务中受伤者求偿案的咨询意见中,把不针对另一国籍国求偿的国家实践称为通常规则。^①

1930 年《关于国籍法冲突的若干问题的公约》之后,更多的国籍案件判决、联合国及其机构的意见,支持一国籍国为有双重国籍的公民针对另一国籍国提出求偿的立场。1984 年,伊朗—美国索赔法庭,在若干国家求偿案件中适用了有效国籍、主要国籍的原则。

此外,双重国籍政策兴起离不开其带来的高收益。为移民输出国、移民输入国带来的高收益吸引着一些国家实施双重国籍政策。

双重国籍对于个人、移民输出国、移民输入国都意味着高收益。个人因为具有双重国籍,享有各国籍国赋予的权利、自由和便利。双重国籍政策兴起前,人们采用零和方式确定国籍,是一国公民就不是他国公民。双重国籍政策兴起后,采用双赢方式确定国籍,是一国公民又是他国公民,公民得以行走于国家之间。移民输出国通过双重国籍增强国家凝聚力,紧密与海外族裔的联系,引进海外人才和投资。移民输入国通过双重国籍增强国家吸引力,促进境内外国人归化、融合,留住需要的外国人。

四、双重国籍政策兴起的启示与结论

双重国籍政策兴起,预示着超国家趋势的发展,使个人重新思考和界定他们对于民族、国家的忠诚和自己的身份归属。客观上,双重国籍会降低个人对某个民族、国家的归属感。降低个人对某个民族、国家的归属感的内化和深化,会出现某种形式的世界公民。^②双重国籍在国家公民身份与世界公民身份之间架起桥梁,将世界各国的现状与整个世界的未来联系起来。随着双重国籍政策兴起,个人取得国籍较少考虑或者不考虑效忠等有效性因素,而更多是技术性和策略性持有双重国籍,因为即便取得其他国家国籍,仍然可以保留存在最大情感和文化联系的国家的国籍。

双重国籍削弱公民身份的意义,淡化国家对公民凝聚力和公民对国家依赖,松散国家与公民之间的联系,可能导致作为传统政治实体的民族国家的衰落。双重国籍使国籍不再具有对国家成员的独占意义,将国家成员身份降格为类似于其他社会

① 转引自李赞:《从 IMF 总裁卡恩案看国际组织的豁免权》,《时代法学》2012 年第 1 期,第 81 页。

② See Thomas Faist & Peter Kivisto (eds.), *Dual Citizenship in Global Perspective* 35 (Palgrave Macmillan 2007).

组织的成员身份。^①随着国籍失去神圣的独占性,其逐渐成为一种形式上的归属关系。作为一种从排他性联系向非排他性联系转变的必然结果,双重国籍使更多的人与多个国家发生联系。国家之间的关系因为双重国籍而改变,即不是非此即彼、相互竞争,而是你中有我、我中有你、国家利益相互交融。这也在一定程度上冲击了公民归属、文化凝聚、领土划分等国家的意义。

在逆全球化、逆区域一体化泛滥的当下,强化国籍具有重要的民族国家意义。承认双重国籍只是国家公民身份的多重认同,不意味着个人身份认同、族群身份认同。建立和完善解决双重国籍产生冲突、问题和风险的制度,可以有效解决产生的法律冲突,但不能消除产生的社会冲突。奥地利、古巴、圭亚那、越南等民族国家实施单一国籍政策,确保主权,保持与公民的紧密联系,提振民族的自信心,加强历史和文化上的民族传承,维持政府权威,明晰地界定公民身份与外国人身份的联系和区别。

在越来越多国家实施双重国籍政策的形势下,一些单一国籍政策国家目前可能难以改变其单一国籍政策。由于双重国籍与民族情结、结盟等情形密切相关,对于具有浓厚民族情结、盟国较少等情形的单一国籍政策国家,在这些情形未发生较大变化的情况下,不宜过早放弃单一国籍政策。为了不错失双重国籍政策给本国、本国公民带来的收益,这些单一国籍政策国家可以循序渐进推进双重国籍政策,以多层次地防御双重国籍政策的冲击,延缓双重国籍导致的公民身份意义的削弱。

长期以来,虽然国籍无论在标准上还是在法律上都被确立为一种排他性联系,但是目前通过国籍与多个国家存在联系正普遍被容忍和接受,甚至得到倡导。由于国家利益、政治参与、区域一体化等因素的推动,以及双重国籍带来的冲突和问题逐渐被解决,以及显见收益的吸引,双重国籍政策已从兴起发展到继续扩展,甚至可能彻底改变我们对公民、国家和世界的认知。双重国籍政策兴起,预示着超国家趋势,可能最终导致作为传统政治实体的民族国家的衰落。我国作为单一国籍政策国家,不宜过早放弃单一国籍政策,也不宜绝对排斥双重国籍政策,而应当从我国基本国情出发,认清我国与这些国家国情的差异,洞悉双重国籍政策兴起的深层原因,循序渐进地推进双重国籍政策。

^① See Peter Spiro, *At Home in Two Countries, The Past and Future of Dual Citizenship* 191 (New York University Press 2016).

On the Underlying Causes of Risen Dual Nationality Policy

Abstract: Dual nationality cannot be completely eliminated due to inviolability of national sovereignty and inherent differences in nationality policies. Additionally, dual nationality policy is closely related to many complicated factors, such as safeguarding national interests, protecting the right of nationality, expanding the group people of participating politics, and facilitating regional integration. The barriers of risen dual nationality policy is eliminated by solving the related conflict and issues, such as the conflict of holding public post, performing the military service, seeking the diplomatic protection and consular services, claiming for the state compensation. The rise of dual nationality policy has indicated a supranational trend that may ultimately lead to the decline of the nation as the traditional politics entity. Our country is a single nationality policy country, and it is appropriate to gradually process dual nationality policy other than quit one nationality policy prematurely.

Key words: nationality; dual nationality; sole nationality; nationality law; migration law

(责任编辑:彭芩萱)